

La Legitimidad de Las Intervenciones Militares

Teniente Coronel Carlos Calvo G. Regueral, Ejército de España

Tornado de la revista española *Ejército*, julio-agosto de 1998

La Época de la Guerra Fría

TRAS EL final de la II Guerra Mundial, el nuevo ordenamiento jurídico internacional estableció cuatro principios básicos: soberanía del Estado, integridad territorial, inviolabilidad de fronteras y no injerencia en asuntos internos.

Desde un punto de vista jurídico, el principio de no intervención estaba amparado por el artículo 2.4 y 2.7 de la Carta de Naciones Unidas y el derecho de autodefensa quedaba debidamente salvaguardado por el contenido del artículo 51.

Con la referencia de la Carta y teniendo en cuenta la amenaza nuclear, las exigencias de prudencia, moralidad y respeto a la ley convergían. Era demasiado peligroso intervenir militarmente puesto que se podía alterar el equilibrio existente. Sin embargo, las superpotencias se reservaron este derecho en sus áreas de influencia.

En estas condiciones, la importancia del derecho de guerra, entendido aquí en su sentido más tradicional, pareció decaer a pesar de la larga tradición que tenía en la cultura occidental. En nuestra opinión las causas de este adormecimiento fueron, en cierta medida, las grandes dudas que se habían planteado sobre su eficacia. Tanto los horrores de la última guerra mundial como las características de la mayoría de los conflictos de posguerra, con un alto número de crisis de descolonización, hicieron pensar que los principios del *ius in bello*, aquéllos que regulan el uso de la fuerza durante el desarrollo de un conflicto, habían perdido vigencia.

En efecto, la ONU y todo el conjunto de organizaciones internacionales surgidas tras el final de la II Guerra Mundial, prestaron escasa atención a esos principios. Por el contrario se centraron en el *ius ad bellum*, es decir, las normas jurídicas que regulan la justificación para el empleo de fuerzas militares en operaciones y, sobre todo, en la prevención de conflictos.

El bajo nivel de eficacia en la prevención y el desacuerdo surgido sobre la legitimidad de determinadas intervenciones militares, añadieron el segundo factor de descrédito para el derecho de guerra.

Sin embargo, el fracaso no parece tan contundente como algunos pretenden. En un clima de potencial enfrentamiento entre superpotencias, la prevención de un conflicto generalizado era prioritaria y, en ese sentido, el éxito fue indudable.

Las Nuevas Circunstancias Internacionales

Con el final de la guerra fría, tras el éxito de las operaciones en el Golfo y la disminución del riesgo de holocausto nuclear, las relaciones internacionales han adquirido un carácter muy complejo. La multitud de conflictos de todo tipo han multiplicado las peticiones de intervención por parte de diferentes grupos de presión.

La importancia concedida a las Intervenciones de tipo humanitario, junto con otros aspectos, han producido un redescubrimiento del derecho internacional bélico, que incluso ha cambiado su nombre por el de derecho internacional humanitario. Pero en las nuevas condiciones hay opiniones que se plantean la validez del régimen jurídico actual. Por una parte, el peso alcanzado por los países surgidos tras la descolonización ha aumentado el grado de desacuerdo, al considerar la actual normativa como demasiado influida por el pensamiento occidental. Por otra, la toma de conciencia por parte de la opinión pública, así como la aparición de multitud de ONG, han transformado lo que antes conocíamos como derecho de guerra en el actual derecho internacional humanitario que, al ser percibido con este último carácter, ha perdido en buena parte otras características.

Finalmente, mencionaremos el redescubrimiento de la utilidad del empleo de fuerzas militares en multitud



Un tanque iraquí destruido por una *bomba inteligente*. Obsérvese el proyectil de 120mm en el cañón



Foto: TCL Hector Acosta, Ejército de EE.UU.

de misiones. El empleo de fuerzas en las denominadas operaciones no bélicas requiere un amparo jurídico; es, en este caso, quizás más necesario que en el caso de operaciones bélicas y para algunos críticos es necesaria una reforma en este aspecto.

El Marco Jurídico

Las normas jurídicas tradicionales definen en qué circunstancias puede un Estado recurrir legítimamente a una guerra y la forma en que la guerra debe conducirse. Es permisible si está ordenada por una autoridad competente, se han intentado todos los medios posibles para evitarla, existe una causa justa y el daño está en proporción con el bien a obtener.

Entre las normas contemporáneas, el uso de la fuerza armada queda amparado por el capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas. El artículo 39 establece que el Consejo de Seguridad determinará la existencia de amenazas a la paz y seguridad, y decidirá qué medidas deben tomarse para cada caso. El uso de medios militares para mantener o restablecer la paz y la seguridad está comprendido en el artículo 42. El derecho de autodefensa queda garantizado por el artículo 51.

Con respecto a normas jurídicas nacionales, tanto la Constitución como algunas leyes que desarrollan sus preceptos, incluyendo las Reales Ordenanzas para las FAS, contienen directrices para proporcionar el adecuado respaldo legal a las intervenciones militares españolas.¹ Es

también digna de mención la referencia que hace la propia Doctrina sobre el principio de legitimidad que debe respaldar la acción de las Fuerzas Terrestres en combate.

Principio de Autodefensa

Hay un amplio acuerdo en conceder a las naciones el derecho a la autodefensa, cuando su territorio o sus FAS o las de algún aliado son atacadas. Pero, en este aspecto y aun siendo el más claro, los expertos mantienen muchos puntos de discusión. En primer lugar, hay discrepancias sobre la legitimidad de ejercer el derecho de autodefensa anticipándose a un ataque armado. El derecho internacional anterior a la promulgación de la Carta, autorizaba el derecho de autodefensa cuando la amenaza era inmediata, abrumadora y no dejaba otra alternativa. Con la Carta en la mano, es al menos dudoso que una nación no pueda esgrimir el artículo 51 para defenderse de una agresión que está en marcha.

Sin embargo y atendiendo a consideraciones estratégicas, durante el período de guerra fría y teniendo en cuenta la potencialidad nuclear, era demasiado peligroso decir que el mero despliegue de armas justificaba el uso “preemptivo” de la fuerza.²

En las condiciones actuales, la acción “preemptiva” puede considerarse legítima desde un punto de vista jurídico y moral, pero siempre deben tenerse en cuenta los aspectos estratégicos por las repercusiones que pudieran derivarse del ejercicio de la autodefensa.



Artilleros de la 82ª División de Paracaidistas abren fuego contra posiciones enemigas en Granada.

Foto: Ejército de EE.UU.

El segundo punto de discusión está en el derecho de autodefensa para hacer frente a agresiones indirectas. En el caso de conflictos de baja intensidad, la acción militar sobre santuarios desde los que oponen grupos subversivos situados mas allá de las fronteras del Estado agredido, es muy discutible desde un punto de vista legal.

Finalmente, el tercer punto de debate es el del ejercicio de la autodefensa para proteger a los nacionales o a los bienes de un Estado en el exterior. Acciones militares como la llevada a cabo por Francia en Kolwezi o las operaciones norteamericanas en la isla de Granada fueron fuertemente criticadas.

En todo caso, el problema parece centrarse no tanto en la acción militar en sí, sino en la autoridad que respalda la intervención y el amparo jurídico que, en consecuencia, se ofrece a la misma.

En los tres casos planteados y en las circunstancias actuales que ponen en duda el principio de inviolabilidad de las fronteras y el respeto a los principios de soberanía y no injerencia, a la hora de plantear la intervención militar no se pueden esgrimir razones exclusivamente legales. Es preciso, además de tener en cuenta estos criterios, compaginar esas razones con un riguroso análisis estratégico caso a caso, por los peligros que podrían derivarse de la aceptación generalizada del libre ejercicio del derecho de autodefensa por parte de los Estados de manera individual.

La Intervención Militar en Otro Tipo de Conflictos

La Carta de Naciones Unidas y el derecho bélico tradicional regulan tanto las condiciones, en el sentido de

causas, en las que la intervención exterior en los asuntos internos de los Estados puede quedar autorizada, como los medios a emplear.

Englobaremos las causas en dos grandes grupos:

- Amenazas para la paz y seguridad internacionales.
- Intervenciones de carácter humanitario.

La aplicación de las normas jurídicas, junto con otras consideraciones de tipo moral, político, estratégico, incluyendo por supuesto las militares, deben dar respuesta a cuatro preguntas antes de decidir la intervención militar: CUÁNDO, QUIÉN, PARA QUÉ y CÓMO.

La respuesta al CUÁNDO intervenir, no debe entenderse sólo en el sentido de en qué casos sino también en qué momento.

Con respecto al QUIÉN, el respaldo ha de ser el más amplio posible y generalmente deberá buscarse el de la ONU o cualquier organización regional con responsabilidades sobre la seguridad en la zona afectada. El ejercicio de la intervención individual de los Estados tiene que ser restringido al máximo para no dar amparo a acciones expansionistas.

Finalmente el CÓMO determinará los medios que estarán en función de la finalidad perseguida, o si se prefiere, del objetivo político que se establezca, del PARA QUÉ.

Amenazas para la Paz y Seguridad Internacionales

La Carta nos habla de este tipo de amenazas repetidamente, pero el derecho a la intervención militar en estos

casos queda amparado fundamentalmente por los artículos 2.3, 2.6, 39, 41 y 42. Las consideraciones de tipo político y estratégico sobre qué clase de amenazas afectan a la paz y seguridad mundiales son muy subjetivas y pueden ser totalmente contrapuestas, dependiendo de quién haga la interpretación. El consenso en el seno del Consejo de Seguridad, órgano responsable de determinar las causas de amenaza, puede resultar en ocasiones muy difícil de alcanzar.

Por tanto, el concepto de amenaza internacional es muy abierto y será imprescindible un detallado análisis, caso a caso, para determinar el tipo de acciones a emprender.

Intervenciones de Carácter Humanitario

A pesar del principio de no injerencia en asuntos internos establecido por el artículo 2.7 de la Carta, las experiencias más recientes dejan claro que la ONU puede debatir y autorizar intervenciones en casos de violación de derechos humanos por parte de uno de los Estados miembros, al amparo del artículo 55. Aunque actualmente tanto la Carta como el conjunto de normas jurídicas internacionales colocan la soberanía nacional por encima de los derechos individuales, la realidad es que se han autorizado sanciones en el caso de violaciones graves, (las sanciones a Sudáfrica y la Operación *Provide Comfort*).

En algunas de las autorizaciones de empleo de la fuerza promulgadas desde 1991 en adelante (Irak, Somalia, Haití y Ruanda), el Consejo de Seguridad parece estar iniciando una nueva doctrina sobre intervención humanitaria, entendida como intervención militar en un Estado sin la aprobación de sus autoridades, con el propósito de impedir la extensión del sufrimiento entre sus habitantes.

Pero como ya hemos aludido y pensando más concretamente en intervenciones en favor del respeto a los derechos de minorías étnicas, debemos distinguir entre la intervención por parte de Naciones Unidas u otras organizaciones regionales, y las acciones a cargo de miembros aislados de la comunidad internacional, siguiendo criterios subjetivos e interesados.

Por otra parte y como el caso yugoslavo demuestra, hay que madurar mucho la autorización del empleo de fuerzas militares en conflictos humanitarios, cuando los afectados por el conflicto rechazan o son reticentes a la supuesta ayuda.

La realidad es que el derecho a la intervención no se ha reconocido en ausencia de resoluciones del Consejo de Seguridad, pero es más fácil que éstas se produzcan ahora al existir una mayor sensibilización que en el pasado. Las presiones sobre los dirigentes políticos pueden desencadenar intervenciones no deseadas.

Lo que parece claro es que no es suficiente discutir este problema desde un punto de vista estrictamente humanitario. Con frecuencia el problema se percibe como un asunto a tratar por organizaciones de caridad y no como un problema de seguridad con raíces políticas.

Desde un punto de vista jurídico y estratégico, los dirigentes mundiales deberían partir de la base de que la no injerencia y el respeto a la soberanía nacional sigue siendo un principio fundamental del derecho internacional, *“una interpretación alternativa resulta una invitación a la anarquía y al caos”*.³

Sin embargo no postulamos desde estas líneas una aplicación total de la no injerencia. Es necesario buscar un punto de equilibrio entre el respeto a la soberanía nacional y la garantía de los derechos humanos. Una vez más, las soluciones generalizadas no parecen las más convenientes y sólo un detenido análisis de cada caso, nos indicará los medios que debemos emplear.

Conclusiones

El derecho de guerra tradicional y la Carta de Naciones Unidas proporcionan una guía muy útil para resolver la cuestión de la legitimidad de las intervenciones militares.

Las normas que constituyen el *ius in bello* siguen siendo válidas. La crisis del Golfo demostró que para ganar una guerra, no es preciso violar las reglas de juego.

Con respecto al *ius ad bellum*, en principio, debemos estar en contra de la acción por medio de la fuerza. Sin embargo, en ocasiones puede ser permisible y necesaria desde los puntos de vista político, estratégico, jurídico y ético.

Pero la última palabra en la decisión de intervención, no deben formularse teniendo en cuenta consideraciones exclusivamente jurídicas o humanitarias. Un detallado análisis estratégico nos indicará para cada caso, cuándo y cómo recurrir al empleo de la fuerza armada que siempre debe ser la *ultima ratio regis*. **MR**

NOTAS

1. Con respecto al amparo constitucional de las acciones militares puede consultarse la obra de Antonio Remiro Brotons, *La Acción Exterior Del Estado*, Editorial Iecnos, Madrid, 1984. Igualmente trata este tema, Tomás Mestre Vives, *La Política Internacional Como Política De Poder* (Barcelona: Editorial Labor., 1979). Las Reales Ordenanzas para las FAS (ley 85/78 de 28 de diciembre) tratan este asunto en sus artículos 6, 7 y 9.

2. Sobre el debate del uso "preemptivo" de la fuerza, ver la obra de Lawrence Freedman, *The Evolution Of Nuclear Strategy*, (Hong Kong: MacMillan Press, 1988).

3. Discurso del Embajador norteamericano Thomas Pickering, ante el Consejo de Relaciones Internacionales de Estados Unidos el 8 de mayo de 1991. Citado por Richard Gardner, "International Law and the Use of Force", *Adelphi Paper* 266, p. 71.